



Saar Blueprints

Michael Schuberth

Update: Schlussanträge des
Generalanwaltes im Rahmen der
Nichtigkeitsklagen der Slowakei und
Ungarns gegen die Notfallumsiedlung von
Flüchtlingsen aus Griechenland und Italien
sind gestellt



Programm für
lebenslanges
Lernen

08 / 2017 DE

Zum Autor

Dipl.-Jur. Michael Schuberth ist ehemaliger Mitarbeiter des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. Das Studium der Rechtswissenschaft hat er an der Universität des Saarlandes absolviert. Zurzeit ist der Rechtsreferendar am OLG Saarbrücken.

Vorwort

Diese Veröffentlichung ist Teil einer elektronischen Zeitschriftenserie (Saar Blueprints), welche von Jean-Monnet-Saar, einem Lehrstuhlprojekt von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. am Europa-Institut der Universität des Saarlandes herausgegeben wird. Die weiteren Titel der Serie können unter http://jean-monnet-saar.eu/?page_id=67 abgerufen werden.

In den Veröffentlichungen geäußerte Feststellungen und Meinungen sind ausschließlich jene der angegebenen Autoren.

Herausgeber

Lehrstuhl Prof. Dr. Thomas Giegerich
Universität des Saarlandes
Postfach 15 11 50
66041 Saarbrücken
Germany

ISSN

2199-0050 (Saar Blueprints)

Zitierempfehlung

Schuberth, Michael, Update: Schlussanträge des Generalanwaltes im Rahmen der Nichtigkeitsklagen der Slowakei und Ungarns gegen die Notfallumsiedlung von Flüchtlingen aus Griechenland und Italien sind gestellt, Saar Blueprints, 08/2017 DE, online verfügbar unter: http://jean-monnet-saar.eu/?page_id=67.

Update: Schlussanträge des Generalanwaltes im Rahmen der Nichtigkeitsklagen der Slowakei und Ungarns gegen die Notfallumsiedlung von Flüchtlingen aus Griechenland und Italien sind gestellt

Der Generalanwalt schlägt dem EuGH die Abweisung der Klagen vor. Neben interessanten rechtlichen Gesichtspunkten bringt das Verfahren erneut die Zerrissenheit der Union in der Flüchtlingsfrage zum Vorschein.

Michael Schubert

Es kommt Bewegung in die Rechtssachen C-643/15 und C-647/15, die bereits Gegenstand eines *Saar-Blueprints* in diesem Blog waren.¹ Am 26. Juli 2017 stellte der Generalanwalt *Yves Bot* seine Schlussanträge im Rahmen der Nichtigkeitsklagen Ungarns und der Slowakischen Republik gegen den Beschluss² des Rates vom 22. September 2015, insgesamt 120.000 Schutzsuchende von Griechenland und Italien nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel in andere EU-Mitgliedstaaten umzusiedeln.

Rückblick: Im Zuge des vorläufigen Höhepunktes der sog. „Flüchtlingskrise“ im Sommer 2015 erließ der Rat der Europäischen Union im Zusammenhang mit weiteren Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise den im Streit stehenden Beschluss. Mit dieser Notfallumsiedlung verfolgte er das Ziel, die besonders von dem stark ansteigenden Migrationsdruck belasteten Mitgliedstaaten Italien und Griechenland zu entlasten. Die Besonderheit an diesem Beschluss war, dass die Initiative der Europäischen Kommission die Umsiedlung von Antragstellern auch aus Ungarn vorsah, dieses jedoch auf eigenen Wunsch aus dem Mechanismus herausgenommen wurde. Stattdessen wurde Ungarn zum Zielstaat, zu einem sog. Umsiedlungsstaat.

Gegen diesen Beschluss des Rates haben die Slowakei und Ungarn Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erhoben. Die Klagegründe lassen sich grob in drei Bereiche einteilen: Zum einen zweifelt man schon Art. 78 Abs. 3 AEUV als taugliche

¹ *Schubert, Michael*, Die Nichtigkeitsklagen der Slowakei und Ungarns gegen die Notfallumsiedlung aus Italien und Griechenland – Eine rechtliche Erörterung der EuGH-Rechtssachen C-643/15 und C-647/15, *Saar Blueprints*, 11/2016 DE, online verfügbar unter: http://jean-monnet-saar.eu/?page_id=67 (zuletzt abgefragt am 01. August 2017).

² Beschluss 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L. 248 v. 24.09.2015, S.80 ff., online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=DE> (zuletzt abgefragt am 01. August 2017).

Rechtsgrundlage an. Daneben berufen sich die Kläger - und auch Polen als Streithelfer - auf Verfahrensfehler und auf materielle Einwände.

Diese Klagegründe sieht Generalanwalt *Bot* als nicht gegeben an und schlägt dem Gerichtshof entgegen der Antizipation im genannten Beitrag vor, die Klagen abzuweisen. Im Folgenden sollen nun zunächst die wesentlichen Erwägungen der Schlussanträge vorgestellt werden, um sie dann einer kurzen Kritik zu unterziehen.

A. Die Erwägungen des Generalanwalts

Nach einem Plädoyer für gemeinsame europäische Solidarität (Rn. 17 – 25) geht der Generalanwalt auf die Frage der Rechtsgrundlage für den Ratsbeschluss ein (Rn. 39 ff.) Er sieht das klägerische Vorbringen, bei dem Beschluss handle es sich inhaltlich um einen Gesetzgebungsakt, der schon deshalb nicht auf Art. 78 Abs. 3 AEUV gestützt werden könne, weil dieser gerade keine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsakten mit Gesetzescharakter enthalte, als unbegründet an. *Bot* stellt hier auf das rein formale Konzept (Rn. 63) der EU-Verträge ab, nach dem nur dann von einem Rechtsakt mit Gesetzescharakter gesprochen werden könne, wenn ausdrücklich in den Verträgen die Durchführung eines Gesetzgebungsverfahrens angeordnet werde. Auch wenn es in einigen Fällen durchaus inkohärent erscheine, dass einige Rechtsakte kraft vertraglicher Anordnung als Gesetzgebungsakte qualifiziert würden und andere inhaltlich ähnliche Rechtsakte nicht, sei dies aus Gründen der Rechtssicherheit hinzunehmen. Deshalb weist er auch die erstmals im schriftlichen Verfahren vorgebrachte Ansicht Ungarns zurück, dass die in Art. 78 Abs. 3 Satz 2 AEUV vorgeschriebene Anhörung des Parlaments auch eine „Beteiligung“ im Sinne des Art. 289 Abs. 2 AEUV sei und der Rechtsakt deshalb Gesetzescharakter habe. Der Wortlaut der letztgenannten Vorschrift, so der Generalanwalt, nehme gerade nur Bezug auf die „in den Verträgen vorgesehenen Fälle“. Eine bloße Ähnlichkeit im Verfahren genüge daher nicht, um einen Rechtsakt in einen Gesetzgebungsakt zu verwandeln.

Als nächstes widmen sich die Schlussanträge dann dem eigentlich problematischen Bereich der Anwendung des Art. 78 Abs. 3 AEUV. Die Kläger bringen nämlich vor, dass Art. 78 Abs. 3 AEUV nicht herangezogen werden könne, um von bestehenden Gesetzgebungsakten abzuweichen. Vielmehr seien hierüber nur ergänzende Maßnahmen operativer oder finanzieller Natur möglich. Diese in der Literatur hoch streitige und dem EuGH bisher noch nicht gestellte Frage³ beantwortet der Generalanwalt wie folgt: Art. 78 Abs. 3 AEUV könne als Rechtsgrundlage zu solchen Maßnahmen herangezogen werden, auch wenn sie Abweichungen von einzelnen Bestimmungen in unionsrechtlichen

³ Vgl. Saar-Blueprint, D.I.1. und 2.a).

Gesetzgebungsakten enthielten, vorausgesetzt, diese Abweichungen seien in sachlicher und zeitlicher Hinsicht eng begrenzt (Rn. 97).

Schon der Wortlaut der Norm, der lediglich von „vorläufigen Maßnahmen“ spreche, enthalte keine Beschränkungen, wie sie die Kläger annähmen. Bei einer solch engen Lesart wäre der Anwendungsbereich der Vorschrift auch zu sehr beschränkt. Schließlich zeige das Verhältnis der Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV und Art. 78 Abs. 3 AEUV, dass diese beiden Ermächtigungsnormen sich ergänzten. Nur ihre gleichzeitige oder sukzessive Verwendung versetze die Union in die Lage, im Falle einer Flüchtlingskrise effektiv zu handeln. Dies werde auch an dem Vorgehen des Unionsgesetzgebers deutlich, der neben dem streitgegenständlichen Beschluss über die Notfallumsiedlungen auch einen Vorschlag bezüglich einer dauerhaften Änderung der Dublin-III-VO erlassen habe (Rn. 87). Anders wäre es nach Ansicht des Generalanwalts nur, wenn eine dauerhafte Verdrängung, Abänderung oder Ersetzung von Bestimmungen in Gesetzgebungsakten vorgenommen würde.

Der Ansicht der Klägerseite, die Maßnahme sei nicht vorübergehend, entgegnet der Generalanwalt kurz und knapp, dass der zeitliche Geltungsbereich der Maßnahme gerade genau geregelt sei (Rn. 101) und die Regelungen nach Zeitablauf *eo ipso* enden würden. Daneben zeige der Vergleich mit Art. 64 Abs. 2 EG-Vertrag (dieser sah als Höchstgrenze eine Dauer von 6 Monaten vor), dass nun auch längerfristige Maßnahmen zulässig seien (Rn. 102). Dem neu vorgebrachten Argument der Kläger, die Regelung sei deshalb von dauerhafter Natur, weil die umgesiedelten Personen in aller Regel auch nach Ablauf des Zeitraumes in den Aufnahmemitgliedstaaten verblieben und deshalb die faktischen Wirkungen von Dauer seien, widerspricht der Generalanwalt ebenfalls. Hypothetische Entwicklungen in der Zukunft seien einerseits irrelevant, um die Frage der „Vorläufigkeit“ im Sinne des Art. 78 Abs. 3 AEUV zu beantworten. Andererseits könne nach dieser Argumentation niemals eine Umsiedlung über Art. 78 Abs. 3 AEUV erfolgen. Der Ansicht der Klägerseite, eine vorläufige Maßnahme im Sinn der Norm dürfe nie länger andauern als die für die Annahme eines Gesetzgebungsaktes nach Art. 78 Abs. 2 AEUV notwendige Dauer, tritt *Bot* entgegen. Es gäbe für diese Interpretation keinerlei Anhaltspunkte in den Verträgen (Rn. 105), und es sei auch praktisch nicht möglich, im Voraus zu bestimmen, wie lange die Annahme eines Gesetzgebungsaktes dauern würde. Daneben weist er die Klägerseite darauf hin, dass der parallel erlassene und auf Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV gestützte Beschluss, die Dublin-III-VO zu ändern, noch gar nicht angenommen worden sei. Das von der Slowakei bestrittene Vorliegen einer „Notlage“ im Sinne der Notlagenkompetenz des Art. 78 Abs. 3 AEUV sieht der Generalanwalt als gegeben an. Auch wenn die Asylsysteme Griechenlands und Italiens schon vor dem Anstieg der Flüchtlingszahlen strukturelle Mängel

aufgewiesen hätten, sei es unstreitig, dass zwischen dem Zustrom und der „Notlage“ ein enger Zusammenhang bestehe (Rn. 122 f). Die Notlage sei auch „plötzlich“ eingetreten, was der sprunghafte Anstieg der Antragszahlen belege.

An dieser Stelle gehen die Schlussanträge auf die Problematik ein, ob auch die im Beschluss angelegte zukünftige, von weiteren Entwicklungen abhängige Verteilung von 54.000 Antragstellern rechtmäßig sein kann. Entgegen der Ansicht der Klägerseite und ihres Streithelfers Polen meint Generalanwalt *Bot*, dass die Natur des Art. 78 Abs. 3 AEUV als Notfallermächtigung für vorläufige Maßnahmen einer Regelung künftiger, gegebenenfalls eintretender Umstände nicht entgegenstehe. Die Norm gewähre einen weiten Beurteilungsspielraum. Daneben sei stets ein Wandel der tatsächlichen Gegebenheiten möglich, dem schon frühzeitig Rechnung getragen werden können und müsse. Dies zeige gerade auch die vorliegende Situation, wo der Beschluss auch bezüglich der 54.000 Antragsteller schon Teil der Lösung des Problems sei.

Hinsichtlich des einzuhaltenden Verfahrens wird in den Schlussanträgen die Ansicht der Klägerseite als unbegründet zurückgewiesen, der Beschluss habe gegen die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. und 26. Juni 2015 verstoßen, denen zufolge die Verteilung von Schutzsuchenden „eivernehmlich“ stattfinden müsse. Der Generalanwalt ist zum einen der Meinung, die zitierten Schlussfolgerungen nähmen allein auf die zeitlich vor der streitgegenständlichen Notfallumsiedlung vorgenommene Umverteilung von 40.000 Antragstellern auf freiwilliger Basis Bezug. Zum anderen könne nicht verlangt werden, dass jedes Mal, wenn neue Maßnahmen im Raum stünden, vom Europäischen Rat neue Leitlinien erlassen werden müssten, die diese Maßnahmen legitimierten. Dies würde das Initiativrecht der Kommission in unzulässiger Weise beschneiden (Rn. 145). Daneben wäre dadurch auch die gerade in Art. 78 Abs. 3 AEUV angelegte schnelle Reaktionsmöglichkeit in nicht hinnehmbarer Weise beschnitten.

Als nächstes wird von Klägerseite gerügt, dass wesentliche Formvorschriften deshalb verletzt worden seien, weil die erneute Anhörung des Parlamentes nach der Abänderung des Kommissionsvorschlages unterblieben sei. Diese Verletzung vermag der Generalanwalt nicht zu erkennen. Zunächst sei die Anhörung des Parlamentes dadurch gewährleistet worden, dass es bei zahlreichen formellen und inoffiziellen Kontakten über nahezu alle Änderungen unterrichtet worden sei und es hiergegen nie Einwände erhoben habe. Darüber hinaus sei nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ohnehin nur dann eine erneute Anhörung notwendig, wenn der endgültig verabschiedete Text als Ganzes gesehen in seinem Wesen von demjenigen abweiche, zu dem das Parlament bereits angehört worden sei (Rn. 163). Dies sei hier aber nicht der Fall: Das Ausscheiden Ungarns aus dem Kreis der begünstigten

Staaten sei zwar eine rechtliche Änderung, aber sie stelle keine Beeinträchtigung der wesentlichen Merkmale dieses Mechanismus dar. Die vorgenommenen Änderungen würden lediglich „Feineinstellungen“ darstellen. Auch aus dem Sinn und Zweck des Anhörungserfordernisses ergebe sich, dass die vorgenommenen Änderungen keine wesentlichen im Sinne der Rechtsprechung darstellen könnten. Die Anhörung sei stets dazu da, den Unionsgesetzgeber zu einer Anpassung oder Änderung des Rechtsaktes zu veranlassen. Wo aber eine Änderung ergangen sei, auf die der Rat keinen Einfluss habe – hier, dass Ungarn aus dem Mechanismus als begünstigter Staat herausgenommen wurde – würde auch eine Anhörung des Parlaments keinen Sinn machen.

Als nächsten Verfahrensfehler bringen die Kläger vor, dass trotz der Änderung des ursprünglichen Kommissionsvorschlages entgegen der Regelung des Art. 293 AEUV der Rat nicht einstimmig entschieden habe. Dieser Ansicht treten die Schlussanträge entgegen. Der Generalanwalt ist der Auffassung, dass es der Einstimmigkeit deshalb nicht bedurfte, weil die Kommission ihrerseits im Ergebnis die Änderung mitgetragen habe. Dazu sei ausreichend, dass sich die Kommission einer Änderung ihres Vorschlages nicht widersetzt habe. Die Kommission sei selbst davon ausgegangen, dass ihre institutionellen Rechte gewahrt worden seien. Überdies habe sie nicht nur nicht widersprochen, sondern durch zwei ordnungsgemäß ermächtigte Mitglieder (Vizepräsident Timmermans und Kommissar Avramopoulos) sogar aktiv an der Suche nach einem politischen Kompromiss mitgewirkt und die Änderungen somit ausdrücklich akzeptiert (Rn. 198). Dies stehe auch in Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH, der der Form einer Änderung von Kommissionsvorschlägen keine Bedeutung beimesse und insoweit eine gewisse Flexibilität zulasse (Rn. 195).

Auf die folgenden vermeintlichen Verfahrensfehler – die unterlassene Anhörung der mitgliedstaatlichen Parlamente, die unterlassene öffentliche Beratung sowie das Nichtvorliegen aller Sprachfassungen zum Zeitpunkt der Beschlussfassung – geht der Generalanwalt nur kurz ein. Bezüglich der ersten beiden Punkte bezieht er sich darauf, dass solche Verfahrenserfordernisse bei Rechtsakten ohne Gesetzescharakter nicht existierten. Wegen des letztgenannten Punktes habe sich im Verfahren eindeutig ergeben, dass alle Sprachfassungen vorgelegen hätten.

Im Rahmen der materiell-rechtlichen Klagegründe geht der Generalanwalt in seinen Anträgen zunächst auf die Verhältnismäßigkeit des Beschlusses ein. Zuvörderst sei die Maßnahme entgegen der klägerischen Auffassung geeignet, das eingangs erwähnte Ziel zu erreichen, Griechenland und Italien bei der Bewältigung des Migrationsdrucks zu entlasten (Rn. 226 ff). Gerade die Kombination mit anderen Maßnahmen helfe, den Druck auf die Asylsysteme der begünstigten Staaten zu reduzieren. Das Argument der Slowakei, die

Maßnahme sei nicht geeignet, weil die Probleme dieser Staaten grundsätzlicher und struktureller Natur seien, lässt *Bot* nicht gelten. Entscheidend sei – auch unter Berücksichtigung eines in diesem Bereich weiten Beurteilungsspielraumes des Rates – die durch die Regelungen des Beschlusses tatsächlich eintretende Entlastung der besonders betroffenen Mitgliedstaaten. Daneben habe der Normgeber die strukturellen Probleme durchaus erkannt und in Art. 8 des Beschlusses die beiden Staaten verpflichtet, ihre Strukturen insgesamt zu verbessern. Die Geeignetheit sei auch nicht deshalb in Frage zu stellen, weil bis zum jetzigen Zeitpunkt so wenige Antragsteller tatsächlich umgesiedelt worden seien. Entscheidend sei im Rahmen von Nichtigkeitsklagen zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Unionsrechtsakten in der Regel der Zeitpunkt des Erlasses und nicht der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung (Rn. 235).

Die Kläger monieren darüber hinaus auch die fehlende Erforderlichkeit des Beschlusses (Rn. 247 ff.). Sie meinen, dass Maßnahmen auf freiwilliger Basis ein milderes Mittel darstellten, das trotzdem ebenso wirksam sei. Insbesondere habe der nur acht Tage vorher erlassene Beschluss über die freiwillige Verteilung von 40.000 Antragstellern⁴ ausgereicht. Daneben gebe es in anderen Sekundärrechtsakten der Union die Möglichkeit, Sofortmaßnahmen zu ergreifen. Der Generalanwalt stellt sich dieser Ansicht entgegen. Der hier bestehende Beurteilungsspielraum sei nicht in offensichtlich fehlerhafter Weise ausgeübt worden, wobei der Generalanwalt die Nachprüfbarkeit des Beschlusses aufgrund der prekären Situation im Sommer 2015 offensichtlich noch weiter eingeschränkt sieht. Alle bisher getroffenen Maßnahmen hätten sich als unzureichend erwiesen. Ein Abwarten der Umsetzung des kurz zuvor ergangenen Beschlusses sei wegen des offensichtlich fehlenden Konsenses in dieser Frage nicht angezeigt gewesen.

Ungarn beruft sich weiter darauf, dass die Zahl von 120.000 Antragstellern allein deshalb unverhältnismäßig geworden sei, weil diese Personen ursprünglich aus drei Mitgliedstaaten umzusiedeln gewesen seien, aber nach Änderung des Vorschlages durch den Rat nur noch aus zwei Staaten umgesiedelt werden würden. Auch hier beruft sich der Generalanwalt auf den weiten Beurteilungsspielraum und sieht hier keine offensichtliche Unverhältnismäßigkeit. Insbesondere durch die Möglichkeit, den Beschluss im Bedarfsfalle anzupassen (Art. 1 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 3 des Beschlusses), sei die Verhältnismäßigkeit gewahrt (Rn. 282 f.).

⁴ Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L. 239 v. 15.09.2015, S. 146 ff., online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=DE> (zuletzt abgefragt am: 01.08.2017).

Auch in dem Umstand, dass Ungarn nach eigenem Dafürhalten ebenfalls starkem Migrationsdruck ausgesetzt, aber trotzdem zum Umsiedlungsstaat erklärt worden sei, sieht der Generalanwalt keine rechtlichen Bedenken. Zunächst geht er davon aus, dass in diesem Vorbringen das Begehren steckt, die teilweise Nichtigerklärung des Beschlusses nur in Bezug auf Ungarn zu erreichen. Dieses Begehren sei aber schon als unzulässig zurückzuweisen. Ein solches Klageziel sei nur zulässig, wenn der angegriffene Teil des Beschlusses von dessen Rest abtrennbar sei. Dies sei *in casu* aber gerade nicht der Fall. Würde man nämlich die Regelung bezüglich Ungarn aufheben, so würde dies eine Neuberechnung der gesamten Verteilungszahlen anhand des Verteilungsschlüssels erforderlich machen. Es handele sich nicht um eine losgelöste Regelung bezüglich Ungarn, sondern der Beschluss sei vielmehr ein Gesamtkonzept (Rn. 294 ff.).

Generalanwalt *Bot* ist aber auch für den Fall, dass Ungarn nicht die Teilnichtigkeit, sondern die Gesamtnichtigkeit wegen Unverhältnismäßigkeit begehren sollte, der Ansicht, dass die Regelung dem Verhältnismäßigkeitserfordernis standhalte. Zunächst sei es Rechtsakten in Bezug auf alle Mitgliedstaaten immanent, dass manche mehr und manche weniger belastet würden. Dies sei aber nach der Rechtsprechung des EuGH hinzunehmen. Daneben habe der Rat davon ausgehen dürfen, dass Ungarn sich zum Umsiedlungsstaat erklärt habe, indem es aus der Begünstigung herausgenommen werden wollte. Dass dies, wie Ungarn nun vorbringt, nur deshalb passiert sei, weil man nicht als „Grenzmitgliedstaat“ deklariert werden wollte, ist nach Auffassung des Generalanwaltes unerheblich (Rn. 298 ff.). Entscheidend sei allein, dass Ungarn auf die Begünstigung verzichtet habe. Zuletzt weise auch der Umstand, dass Ungarn im Gegensatz zu Österreich und Schweden nicht von den im Beschluss vorgesehenen Anpassungsmechanismen Gebrauch gemacht habe, darauf hin, dass die Lage in Ungarn nicht so dramatisch sein könne, dass eine Umsiedlung einiger weniger Antragsteller (1294 Personen) den Beschluss unverhältnismäßig mache.

Auch das Vorbringen Polens, der Beschluss sei deshalb unverhältnismäßig, weil er die Belange der Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht beachte, weist *Bot* zurück. Dass diese Belange Beachtung gefunden hätten, zeige schon der Erwägungsgrund 32 sowie Art. 5 des Beschlusses.

Die Kläger bringen sodann vor, der Beschluss verstoße gegen die Rechtsgrundsätze der Rechtssicherheit und Normenklarheit (Rn. 319 ff.). Ohne auf die Rechtsnatur dieser Rechtsgrundsätze einzugehen, sieht der Generalanwalt hier keine Verfehlung des Normgebers. Das Verhältnis der einstweiligen Regelungen des Beschlusses zu anderen bestehenden Rechtsakten sei eindeutig geregelt.

Zuletzt berufen sich die Kläger auf einen Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention (Rn. 323 ff.). Insbesondere würden Antragsteller in Länder umgesiedelt, zu denen sie keinerlei Verbindung hätten. Vielmehr müssten diese in dem Mitgliedstaat ihrer Antragstellung verbleiben dürfen. Auch dieser Ansicht tritt der Generalanwalt entgegen und meint, ein Verstoß gegen die Rechte der GFK sei schon deshalb ausgeschlossen, weil die angegriffene Regelung den Betroffenen gerade ermögliche, die Rechte aus der GFK effektiv wahrnehmen zu können (Rn. 334 f.). Ein Recht, das Aufnahmeland frei wählen zu dürfen, resultiere weder aus der GFK noch aus dem Unionsrecht.

B. Einschätzung

Die Schlussanträge lassen den Leser mit gemischten Gefühlen zurück. Einerseits kann es einen Verfechter der europäischen Idee und Anhänger einer solidarischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten nur freudig stimmen, wenn Mitgliedstaaten, die diese Ideale offenbar nicht teilen, in ihrem Tun spätestens in Luxemburg ausgebremst werden. Für dieses Ergebnis hat der Generalanwalt *Bot* den Weg bereitet; es wäre nicht verwunderlich, wenn der Gerichtshof ihm folgen würde.

In großen Teilen überzeugt die Argumentation des Generalanwaltes. So erhellt es den Leser etwa, wenn dargestellt wird, wieso kein Verstoß gegen das Anhörungserfordernis vorliegt. Daneben wird verständlich, warum das Nichtvorliegen einer einstimmigen Entscheidung im Rat im Rahmen der Beschlussfassung vorliegend unproblematisch war. Im Ergebnis nimmt *Bot* nämlich zu Recht eine Änderung des Vorschlages durch die Kommission selbst an, da die beiden Vertreter der Kommission der Änderung zustimmten. Weil dann aber auch das Initiativrecht der Kommission nicht mehr beschnitten werden konnte, bedurfte es dann auch nicht mehr der Einstimmigkeit im Rat.⁵ Dies kann aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die Anträge an mancher Stelle die nötige Begründungstiefe vermissen lassen, um das gefundene Ergebnis gänzlich überzeugend und damit letztlich schwieriger angreifbar zu machen. Oftmals wirkt es, als sei zu sehr vom Ergebnis her argumentiert worden. So wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Schlussanträge den in der Literatur bestehenden Streit um die Frage, ob Art. 78 Abs. 3 AEUV geeignet ist, Rechtsakte mit Gesetzescharakter zumindest zeitweise zu suspendieren, mit weiteren Argumenten untermauert hätten. Inspiration für eine tiefergehende Begründung gäbe es in der Literatur zur Genüge. Wenig überzeugend erscheint vorliegend die Annahme, dass auch die künftige, noch näher zu bestimmende Verteilung weiterer 54.000 Antragsteller vom Anwendungsbereich der Notlagenkompetenz des Art. 78 Abs. 3 AEUV gedeckt sei. Um dieses Ergebnis stichhaltig

⁵ Ohne die Änderung der Kommission hätte wohl eine Verletzung der Formvorschrift des Art. 293 Abs. 1 AEUV vorgelegen, vgl. insoweit: Saar-Blueprint 11/2016, D.VIII.3. und 4.

werden zu lassen, wäre meines Erachtens eine viel stärkere Auseinandersetzung mit den Argumenten der Kläger und deren Streithelfer Polen nötig gewesen.⁶ Ein vertieftes Eingehen auf die Vereinbarkeit mit den Anforderungen der GFK wird verpasst; ein Eingehen auf die gerügte Vereinbarkeit mit Art. 21 GRCh. unterbleibt traurigerweise völlig.⁷

Das Verfahren im Allgemeinen und die Lektüre der Schlussanträge im Speziellen lassen aber auch leider wieder einmal die Fliehkräfte erkennen, die die Union vor eine Zerreißprobe stellen. Zum einen verdeutlicht der Beitritt Polens auf Seite der Kläger die Blockbildung innerhalb der Union.⁸ Zum anderen betont der Generalanwalt zu Recht, dass die Klägerseite aus ihrer Verweigerungshaltung gegenüber der gesamteuropäischen Lösung Kapital zu schlagen versucht (Rn. 239). Denn nur durch die Weigerung einzelner Staaten - die im Übrigen inzwischen auch Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens ist⁹ - kommt es dazu, dass solche Maßnahmen der Union fast wirkungslos verpuffen. Dass diese Staaten dann noch versuchen, aus ihren Vertragsverletzungen für sich positive Rechtsfolgen herzuleiten, ist mindestens bedauerlich.

Am drastischsten aber zeigt der Streit um die Echtheit von vorgelegten Beweismitteln (Rn. 161 f.), auf welchem Niveau sich das Verhältnis der Befürworter und Gegner einer europäischen Lösung der Flüchtlingsfrage inzwischen bewegt. Bei der Lektüre der Ausführungen des Generalanwaltes wird klar, weshalb eingangs von „gemischten“ Gefühlen gesprochen wurde.

Es lässt sich jedenfalls feststellen, dass der Generalanwalt die von ihm selbst beschriebene Gelegenheit (Rn. 17) durchaus nutzen konnte, um daran zu erinnern, dass die Solidarität zu den wesentlichen Werten, ja sogar zu den Grundlagen der Union gehört. Die meiner Ansicht nach nicht zu verleugnenden Unzulänglichkeiten der Schlussanträge sollten dann vom Gerichtshof ausgebessert werden. Nur bei einem auf rechtlich sicheren Füßen stehenden Urteil kann verhindert werden, dass die Regierungen der Klägerstaaten noch weiteres politisches Kapital aus dem Streit schlagen können.

⁶ Vgl. Saar-Blueprint 11/2016, D.II.2.

⁷ Gedanken hierzu: Saar-Blueprint 11/2016, D.VII.1. und 2. sowie D.IX.1. und 2.

⁸ Hierzu auch: *Bejan, Raluca*, A 50/50 Ball: The East versus the EU in the Refugee Relocation Game, VerfBlog, 2017/7/31, <http://verfassungsblog.de/a-5050-ball-the-east-versus-the-eu-in-the-refugee-relocation-game/> (zuletzt abgefragt am 01. August 2017).

⁹ <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-06/fluechtlinge-eu-geht-rechtlich-gegen-ungarn-polen-und-tschechien-vor> (zuletzt abgefragt am 10. August 2017).